# Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp

Utrecht, Juli 2013

# Inhoudsopgave

# Hoofdstuk 1 Inleiding

In deze notitie staat de visie op de invulling van de taken en rollen van het landelijk toezicht op de jeugdhulp[1]. Het is een visie die is geschreven voor de toekomst. Het toekomstbeeld van dit toezicht keert in dit stuk steeds terug om duidelijk te maken hoe dit eruit komt te zien en om te schetsen wat we er van mogen verwachten. De (bestuurlijke) context van het toezicht verandert en de jeugdzorg transformeert. De veranderingen in het toezicht bouwen voort op de werkwijze en uitgangspunten van het toezicht zoals we dat nu kennen dat in handen is van de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) en van de andere rijksinspecties die een taak hebben in het toezicht op de zorg voor jeugd. De samenwerkingsrelatie tussen deze inspecties komt in deze visie aan de orde als we het over het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken (STJ) hebben. In dit samenwerkingsverband wordt onder coördinatie van de IJZ vorm gegeven aan het optreden van de inspecties 'als ware zij één inspectie'. Voor de leesbaarheid zal in het stuk zo veel mogelijk gesproken worden over 'de inspectie'. Tenzij het nodig is om een of meerdere inspecties apart te noemen bijvoorbeeld wanneer het om een specifieke taak of verantwoordelijkheid gaat. De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) maken ook deel uit van dit samenwerkingsverband van rijksinspecties.

In dit visiestuk wordt een doorkijk gegeven naar hoe het bestaande toezicht wordt toegesneden op de context en de doelen van het nieuwe stelsel voor de jeugdhulp en daarbij blijft voldoen aan de eisen die aan het moderne toezicht vanuit de ministeriele toezichtvisie(s) worden gesteld.

Er komt in het nieuwe stelsel voor de jeugdhulp per 2015 één wettelijk kwaliteitsregime (één niveau van kwaliteiteisen) dat uitgaat van het begrip verantwoorde hulp. De gemeenten en aanbieders bepalen hoe die verantwoorde jeugdhulp adequaat kan worden bereikt. In het nieuwe stelsel moet sprake zijn van (vroegtijdige) integrale jeugdhulp. Er komt in het nieuwe stelsel landelijk toezicht op de kwaliteit in algemene zin en op de naleving van de (wettelijke) eisen voor die (vroegtijdige) integrale jeugdhulp. De IJZ heeft tot taak het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin en zij houdt samen met IGZ toezicht op de naleving van de wet. De IVenJ ziet toe op de kwaliteit waar het de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen betreft. De Minister van Veiligheid en Justitie is voor deze tenuitvoerlegging verantwoordelijk, ook waar het sancties betreft die aan jeugdigen zijn opgelegd. Vanwege die breedte van het jeugddomein vindt verregaande afstemming en samenwerking in het toezicht plaats.

De taken en de rol van de inspectie in het uitvoeren van dat landelijke toezicht moet passen in de besturingsfilosofie van de decentralisatie. Het zal verder moeten voldoen aan de principes van modern toezicht zoals die zijn opgenomen in de Kaderstellende visie op toezicht van de overheid. Die kaderstellende visie schrijft voor dat toezicht onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend is.

[1] In deze visie wordt voortaan over jeugdhulp gesproken maar daar wordt kortheidshalve ook jeugbescherming en jeugdreclassering onder begrepen.

De inspectie bewaakt dat er bij de overgang naar het nieuwe stelsel geen verlies van kwaliteit is in de ondersteuning en de hulp voor ouders en kinderen die daar vrijwillig of gedwongen gebruik van maken. Zij zal daarom met name in de periode van transitie en transformatie naar het nieuwe stelsel scherp blijven letten op behoud van de kwaliteit. Daarbij heeft zij uiteraard oog voor de ruimte van partijen in het veld om te werken aan experimenten en initiatieven om tot een goede en kansrijke overgang te komen. Zij zal ook alert zijn op signalen dat de overgang naar een nieuw stelsel ongewenste effecten heeft zoals een onevenredig groot personeelsverloop of verlies van urgentie bij de organisaties voor noodzakelijke verbetermaatregelen. Verder zal zij met haar kennis en deskundigheid actief bijdragen aan de vragen die er leven over de inrichting en opzet van het nieuwe stelsel. En dan vooral de vragen naar een goede borging van kwaliteit en een goed toezicht daarop.

Voorafgaand aan die visie en uitgangspunten worden de verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel beschreven. Daarbij worden de belangrijkste veranderingen aangegeven die er zullen zijn in het toekomstige toezicht ten opzichte van het bestaande toezicht op de jeugdzorg.

# Hoofdstuk 2 De toezichtvisie op hoofdlijnen

De inspectie ziet toe op de kwaliteit van de jeugdhulp en op de naleving van de wetgeving. De inspectie zet de instellingen aan tot goede en veilige hulp aan kinderen en passende ondersteuning van ouders en verzorgers van die kinderen. De inspectie draagt er met haar toezicht toe bij dat de samenleving er op kan vertrouwen dat kinderen en ouders de benodigde hulp en zorg krijgen van de instellingen en de professionals in de jeugdzorg. Zij geeft een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de jeugdhulp dat relevant is voor de professional, de instelling, het Rijk en de gemeenten en de burger en dat helpt bij het verbeteren van de jeugdhulp.

De doelstellingen van het landelijk toezicht zijn:

- het onafhankelijk oordelen over het functioneren en presteren van de aanbieders van jeugdhulp en de individuele (zorg)medewerkers;
- een adequaat beeld geven voor het Rijk en de gemeenten van de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulp en van de naleving van de eisen voor verantwoorde jeugdhulp;
- het tijdig signaleren van relevante ontwikkelingen in die kwaliteit of in de naleving;
- het doen naleven van de wettelijke eisen en professionele richtlijnen ten aanzien van de jeugdhulp door de aanbieders van jeugdhulp en de individuele (zorg)medewerkers;
- de aanbieders van jeugdhulp en de individuele (zorg)medewerkers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid aanzetten tot lerend verbeteren van de kwaliteit en kwaliteitszorg;
- handhavend optreden tegen disfunctionerende zorgverleners.

De inspectie is steeds alert op wat de overheden en de samenleving voor ogen staat met de jeugdhulp. Het toezicht moet tenslotte niet alleen goed passen bij de wet maar ook bij die verwachtingen van de samenleving. De inspectie speelt in dat krachtenspel van verwachtingen en mogelijkheden van de jeugdhulp een rol. Ze probeert daarom zo goed mogelijk relevante en betrouwbare informatie over de kwaliteit en de veiligheid te geven. Ze zorgt met duidelijke en begrijpelijke oordelen voor de noodzakelijke interventies en de verbeteringen van de kwaliteit van de jeugdhulp. Zij doet dit slagvaardig en op een transparante manier. Dit is de belangrijkste toegevoegde waarde van het toezicht dat binnen het stelsel van jeugdhulp zijn plaats heeft.

In haar visie gaat de inspectie er vanuit dat de leefomgeving van een kind én van goede kwaliteit én veilig is en daarmee kinderen de basis geeft voor welbevinden en uitzicht op een kansrijke ontwikkeling. Ouders en verzorgers moeten als dat nodig is gesterkt worden in hun kracht om hun kinderen een veilige leefwereld en voldoende kansen voor ontwikkeling te bieden. Professionals moeten in hun werk aansluiten bij die kracht en verantwoordelijkheid van ouders en gebruik maken van de ideeën en opvattingen van kinderen. Zij zijn ervoor verantwoordelijk om hun werk zo goed mogelijk te doen en gebruiken daarbij professionele standaarden en bewezen effectieve methoden. Zij werken samen met het kind en het gezin en met andere professionals. Zij dragen waar nodig bij aan de verbetering van die samenwerking. Hun betrokkenheid duurt zo lang het kind en het gezin hulp en zorg nodig hebben. Hulp is niet zwaarder of langer durend dan nodig is. Kinderen moeten zich waar zij zich ook bevinden veilig kunnen ontwikkelen en geen risico lopen op

mishandeling. Ieder kind voor wie dit niet goed is geborgd moet actief en snel worden gesignaleerd en geholpen. Het is een verantwoordelijkheid voor iedereen die met kinderen te maken heeft om hierop te letten en zo nodig actie te ondernemen.

Toezicht moet in dit geheel controlerend en handhavend zijn. De inspectie bewaakt stelselmatig de naleving van wet- en regelgeving en of instellingen de toezeggingen tot verbeteringen nakomen en handhaaft daarop onder het motto 'vasthoudend en handhavend'. Zo nodig zet de inspectie instellingen en professionals aan tot het lerend verbeteren. Rapporten over het toezicht en zeker ook waar het om onderzoeken gaat naar aanleiding van calamiteiten dragen bij aan de kennis en inzichten die beleid en uitvoering nodig hebben zowel op centraal als op decentraal niveau. Zij rapporteert aan de bewindslieden als de bevindingen en de oordelen naar het idee van de inspectie raakt aan de verantwoordelijkheid voor het stelsel. Verder rapporteert zij altijd aan de instellingen en de gemeenten in kwestie.

Er is maatschappelijke behoefte aan selectief toezicht dat effectief is. Dat kan als de inspectie uit de verzamelde en als betrouwbaar beoordeelde informatie het beeld kan krijgen dat de instelling de zorg zelf goed organiseert. Dat dit tot een verantwoorde kwaliteitzorg leidt en de instelling zich daarover behoorlijk verantwoordt. Op die manier stelt de instelling de inspectie in staat om een beeld te krijgen van het vertrouwen dat zij in een instelling mag stellen. Als dat vertrouwen gerechtvaardigd is dan kan de inspectie de keuze en omvang van het toezicht daarop afstemmen. Meer waar dat nodig is en minder waar dat kan. Deze ambitie steunt op voldoende zelfregulering bij de instellingen, goed sluitende vormen van intern toezicht en toegankelijke en duidelijke publieke verantwoording over uitvoering en prestaties. Dat uitgangspunt van selectiever toezicht roept tegelijkertijd ook een spanning op waar de inspectie zich goed van bewust is. Immers ze wil in de positie blijven om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de dagelijkse gang van zaken in de jeugdhulp en de manier waarop deze uitwerkt voor de kinderen, ouders en verzorgers die gebruik maken van de jeugdhulp.

De inspectie stelt haar kennis en inzichten over het afzonderlijke functioneren van instellingen én over het stelsel van de jeugdhulp zo veel mogelijk beschikbaar voor bestuur, beleid en uitvoering van het Rijk en gemeenten. In incidentele gevallen daartoe gevraagd door uitvoerders en bestuurders en in structurele en periodieke zin op eigen initiatief via de jaarlijkse 'Staat van de jeugdzorg'. Ze wil haar visie en oordelen door laten dringen op de werkplek door daarover te spreken met de instelling én de professionals die er werken.

Zij ondersteunt binnen de gegeven kaders en mogelijkheden die de inspectie daarvoor ter beschikking heeft de burger bij het gebruik van zijn of haar cliëntenrechten. Zwaartepunt daarbij is een goede ondersteuning van die burger in het toepassen van het klachtrecht. Zij het dat dit laatste gebeurt binnen de grenzen die de wetgever  de inspectie daarbij stelt.

De inspectie gebruikt waar dat kan systeemtoezicht. Daarbij maakt zij gebruik van wat de instellingen zelf aan interne bewaking en controle doen en aan zelfregulering van hun kwaliteit, bijvoorbeeld door certificering. Bij het afhandelen van meldingen van incidenten krijgt deze systeemgerichte benadering bijvoorbeeld nadrukkelijker een plek in de aanpak en werkwijze van

de inspectie. In plaats van afzonderlijke meldingen van incidenten beoordeelt de inspectie de (gecertificeerde) interne verbetercyclus van incidenten en kijkt zij daarbij ook naar het lerend vermogen van de instelling en spreekt daar stelselmatiger een oordeel over uit. De inspectie gaat in de komende jaren bij haar oordelen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en/of de raad van toezicht voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg in de onderzochte instellingen betrekken. Dit is in lijn met de algemene ontwikkeling in de zorg om meer aandacht te schenken aan goed bestuur en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid.

# Hoofdstuk 3 De inhoud van het toezicht

Het bestaande toezicht richt zich op de volgende organisaties:

- de bureaus jeugdzorg;
- de jeugdzorgaanbieders;
- de justitiële jeugdinrichtingen;
- de vergunninghouders voor interlandelijke adoptie;
- de opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- de Raad voor de Kinderbescherming;
- de schippersinternaten;
- de instellingen voor jeugdgezondheidszorg;
- de instellingen voor hulp aan licht verstandelijk beperkte kinderen;
- de instellingen voor jeugd-GGZ;
- de BIG-geregistreerde werkers in de gezondheidszorg;
- de instellingen voor jeugdhulp op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).

Na de stelselwijziging verandert het hier opgesomde beeld van de organisaties en hun werksoorten. Er zullen andere samenstellingen of afsplitsingen komen van de hier opgesomde organisaties en werksoorten. Verder komt er ook toezicht op de nieuwe organisaties zoals de certificerende instelling voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering.
Op grond van het bepaalde in de wet neemt de inspectie bij het toezicht niet alleen de instructies van de ministers in acht maar houdt zij ook rekening met de behoeften van de gemeenten. De inspectie maakt voor wat betreft dat laatste nadere afspraken daarover met de gemeenten.

## 3.1 Toezicht op de kwaliteit in algemene zin van het jeugdstelsel

De inspectie onderzoektde kwaliteit in algemene zin. Dit betreft de activiteiten van jeugdhulpaanbieders, de certificerende instellingen, de gecertificeerde instellingen (die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren), maar het ziet ook toe op de meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling, de Raad voor de Kinderbescherming en de justitiële jeugdinrichtingen. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld de algehele effectiviteit van het jeugdstelsel. Hiermee stelt de inspectie de verantwoordelijke ministers mede in staat om hun systeemverantwoordelijkheid voor het jeugdstelsel waar te maken.

Om dit te doen moet de inspectie beoordelen of er sprake is van verantwoorde jeugdhulp. Dit doet zij aan de hand van openbaar gemaakte toetsingskaders. Zij baseert zich daarbij op de wettelijke kaders, de kwaliteitskaders die instellingen gezamenlijk in het jeugdomein maken en de richtlijnen van de professionals voor verantwoorde jeugdhulp. De gemeenten en de aanbieders zijn daarbij verantwoordelijk voor het organiseren en het daadwerkelijk leveren van die verantwoorde zorg.

Vertrekpunt voor dit toezicht is de kwetsbare positie van de cliënt of cliëntgroepen en/of de integrale trajectbenaderingen in de jeugdzorg (is men voldoende resultaatgericht, werkt de keten,

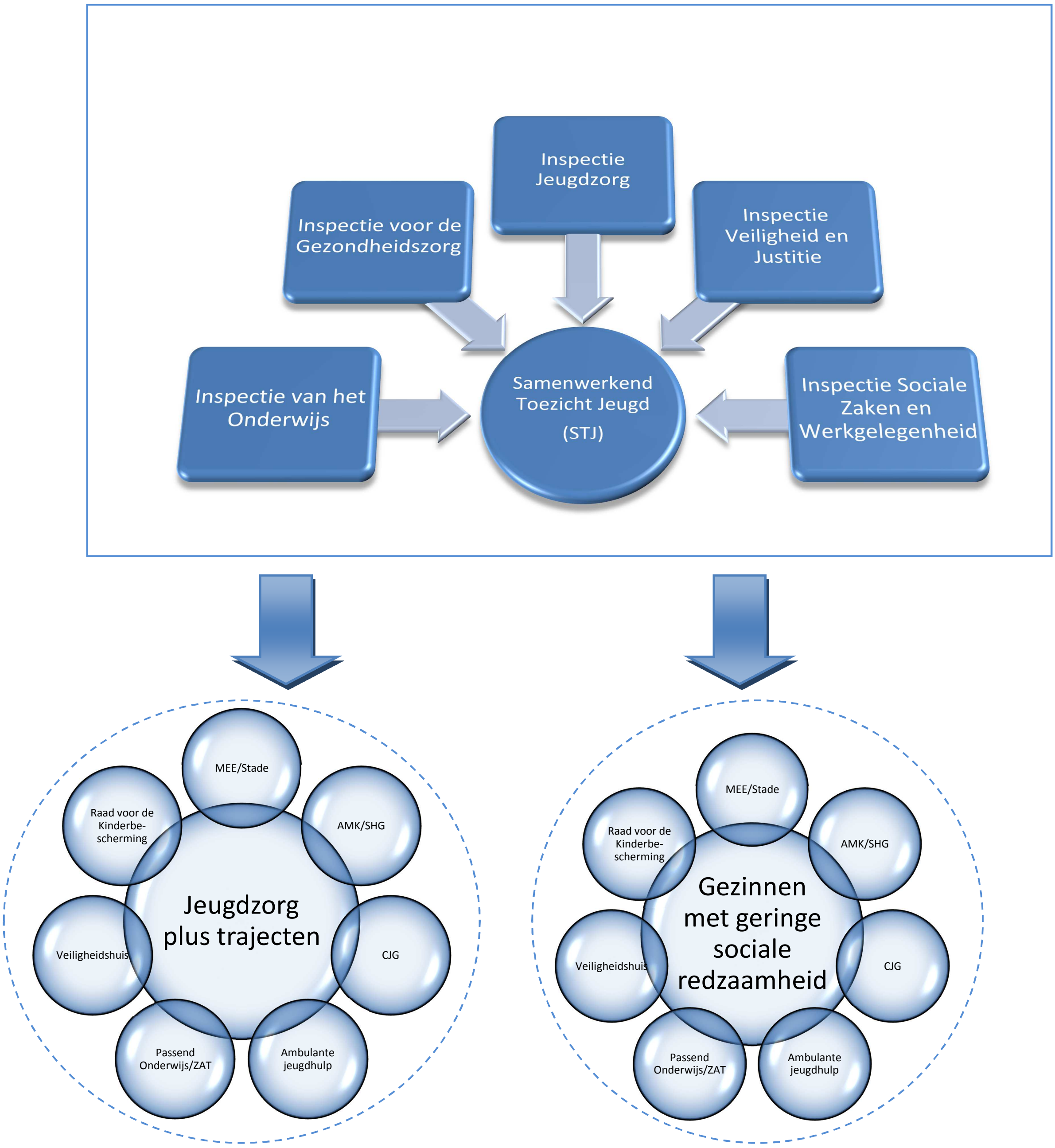
is er coördinatie van zorg en is er voldoende samenwerking?). De inspectie gaat bij onderzoeken uit van de vraag: wat houdt deze ondersteuning en hulp voor het kind of het gezin praktisch in? Wat is de dagelijkse praktijk, de kwaliteit van de zorg die wordt geleverd en werken de procedures en afspraken zoals ze zijn bedoeld? De inspectie betrekt de jongeren en ouders daarom zoveel mogelijk bij haar onderzoeken en waar dat kan en verantwoord is schakelt zij die daarbij ook in. De inspectie streeft er naar om in haar onderzoeken inzichtelijk te maken voor hoeveel kinderen een onderzocht probleem of tekortkoming ernstige gevolgen heeft en de keerzijde daarvan: als er verbetering is geconstateerd door de inspectie, voor hoeveel kinderen is dat dan het geval?

De omslag naar een nieuw stelsel behelst niet alleen een omslag naar meer preventie, eerdere ondersteuning, uitgaan van de eigen kracht van jongeren en hun ouders. De kwaliteit van het stelsel moet met name gericht zijn op een betere samenwerking rond gezinnen en ondersteuning, hulp en zorg op maat. Daardoor moeten ouders, kinderen en andere opvoeders gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en indien nodig, sneller de juiste zorg krijgen. Indien er bij ouders en jeugdigen sprake is van meervoudige problemen op diverse leefgebieden zoals opgroei- en opvoedproblematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, dient de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk in samenhang met andere hulp te worden verleend.

Dit laatste brengt mee dat als uitgangspunt voor het toezicht geldt dat de informatieverzameling, beoordeling en interventie in samenhang en afstemming met relevante toezichthouders gebeurt. Binnen de beleidsterreinen van VWS en van Veiligheid en Justitie betekent dit in ieder geval een vergaande afstemming en samenwerking in het toezicht. Maar evenzeer daarbuiten waarbij wordt voortgebouwd op de bestaande programmatische samenwerking in het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken en de werkwijze van de gezamenlijke onderzoeken naar aanleiding van melding van calamiteiten.

In het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken heeft steeds een van de deelnemende inspecties het voortouw afhankelijk van het onderwerp of domein. Zo heeft de IVenJ het voortouw bij het onderzoek van het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken naar hoe en met welk resultaat op lokaal niveau gemeenten en organisaties werken aan de aanpak van de zogenaamde 12-minners, kinderen jonger dan 12 jaar, die ernstig normoverschrijdend, overlastgevend of delictgedrag laten zien. De IGZ heeft het voortouw bij het gezamenlijk onderzoek van de inspecties naar de gezinnen met geringe sociale redzaamheid en de Inspectie van het Onderwijs bij het onderzoek naar de situatie van leerlingen die thuis zitten en geen onderwijs krijgen. De IJZ heeft het voortouw bij het onderzoek naar de signalering en aanpak van onveilige opvoedingssituaties ter voorkoming van kindermishandeling.

Schematisch ziet die programmatische samenwerking in het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken er als volgt uit (waarbij de cirkels twee voorbeelden zijn van integraal georganiseerde hulp) .



Inspectie Jeugdzorg
Inspectie voor de Gezondheidszorg
Inspectie Veiligheid en Justitie
Inspectie van het Onderwijs
Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ)
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MEE/Stade
Raad voor de Kinderbe-scherming
AMK/SHG
Jeugdzorg plus trajecten
Veiligheidshuis
CJG
Passend Onderwijs/ZAT
Ambulante jeugdhulp
MEE/Stade
Raad voor de Kinderbe-scherming
AMK/SHG
Gezinnen met geringe sociale redzaamheid
Veiligheidshuis
CJG
Passend Onderwijs/ZAT
Ambulante jeugdhulp

## 3.2 Toezicht op de naleving van de wettelijke eisen

Voor belangrijke onderdelen van de jeugdzorg is in de Wet op de jeugdzorg aangesloten bij de Kwaliteitswet zorginstellingen. Dat betekent dat de instelling zelf verantwoordelijk is voor de verantwoorde uitoefening van de door de wet opgedragen taken. Verantwoord wil zeggen dat de uitvoering doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht is. Daarbovenop moet de instelling systematisch de kwaliteit van de uitvoering bewaken, beheersen en verbeteren. Het toezicht gaat daarom uit van die eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerende organisaties. De inspectie ziet toe op de naleving van de wettelijke eisen voor de instelling en de verplichtingen die gelden voor de kwaliteit van de zorg. Vooral de bepalingen over verantwoorde jeugdhulp hebben de aandacht. Maar daarnaast zijn er nog andere bepalingen en verplichtingen. Die moeten uiteraard ook worden nageleefd door de instellingen waarop de wet van toepassing is. Bijvoorbeeld de verplichting van instellingen om jeugdigen en ouders de regeling voor de behandeling van klachten die binnen de instelling geldt op passende wijze onder hun aandacht te brengen. Er zal de komende jaren nadrukkelijk toezicht worden gehouden op de naleving van dit soort verplichtingen die vooral van belang zijn voor de positie en de rechten van de jongeren en hun ouders.

De IGZ heeft een aantal eigenstandige toezichttaken als het gaat om de naleving van de wettelijke eisen die spelen voor de gezondheidszorg die van kracht blijven wanneer die naar de gemeenten gaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het toezicht op grond van de wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (wet BIG). De wet BIG heeft tot doel de kwaliteit van de zorgverlening te bevorderen en de burger/patiënt te beschermen tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen van zorgverleners. De wet stelt het toebrengen van schade aan iemands gezondheid strafbaar.

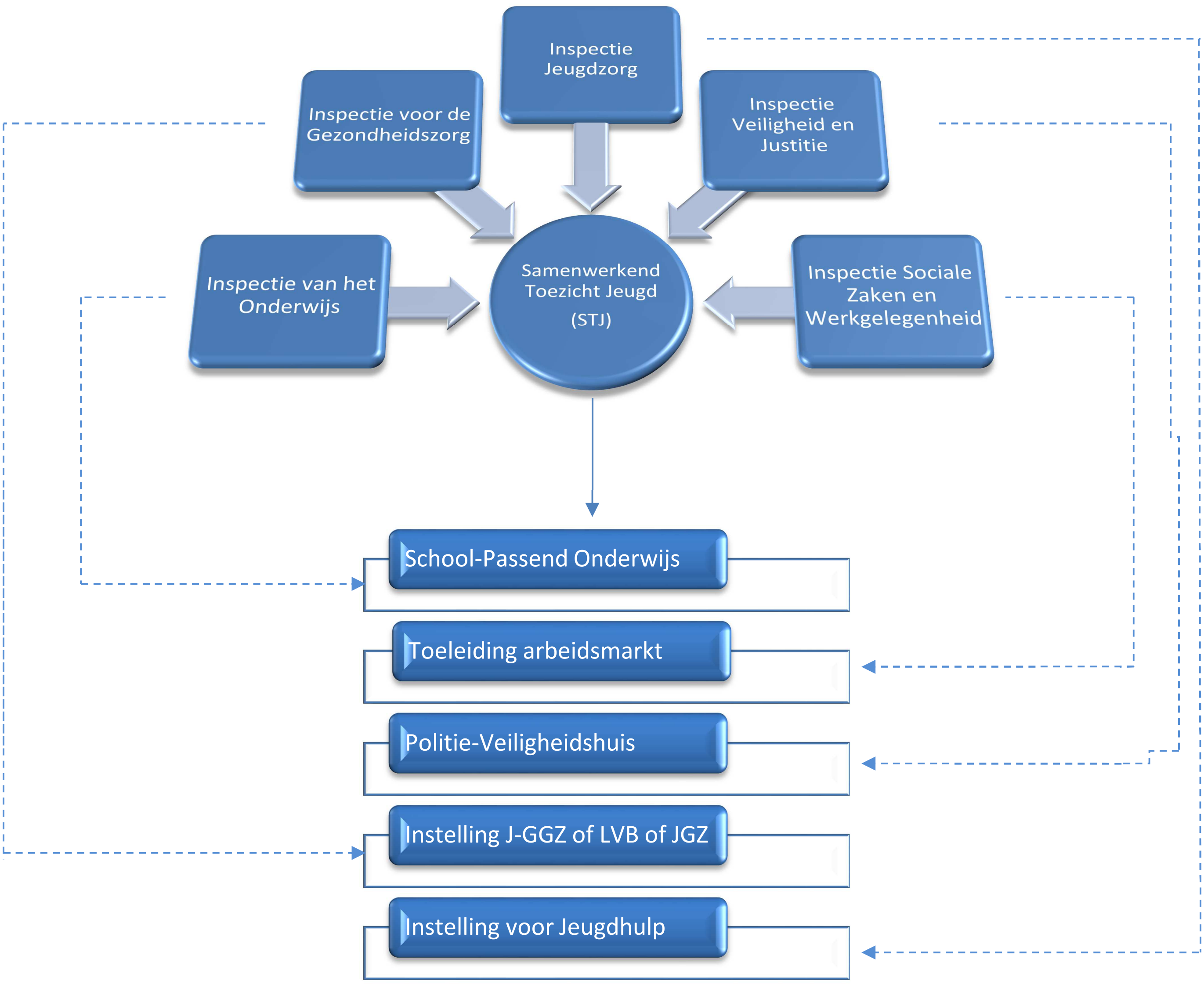
Zorgverleners met een erkende opleiding (apothekers, artsen, fysiotherapeuten, gezondheidszorgpsychologen, psychotherapeuten, tandartsen, verloskundigen en verpleegkundigen) zijn verplicht zich te registreren in het BIG-register en mogen alleen dan de beschermde titel voeren. Inschrijving in het BIG-register geeft dus aan patiënten de waarborg dat zij van doen hebben met een bevoegd beroepsbeoefenaar.

Het toezicht van de IGZ op de wet BIG heeft betrekking op twee aspecten. Ten eerste houdt de inspectie toezicht op de opleidingsverplichting die medische beroepsbeoefenaren hebben om hun vakkennis op peil te houden. Daarnaast controleert de inspectie de naleving van artikel 40 uit de wet BIG. Daarin staat onder andere dat een individuele medische beroepsbeoefenaar verantwoorde zorg moet leveren en aan kwaliteitsbewaking moet doen. Wanneer de IGZ constateert dat een zorgverlener niet in lijn met de wet BIG handelt, kan zij op grond van de wet BIG de beroepsbeoefenaren een bevel geven, een bestuurlijke boete en/of een tuchtklacht indienen bij het tuchtcollege.

Elke BIG-geregistreerde zorgverlener valt onder het tuchtrecht. Bij onzorgvuldig handelen – in strijd met een verantwoorde zorgverlening – kan de tuchtrechter desbetreffende zorgverlener

tuchtmaatregelen opleggen. Het beheer van deze tuchtcolleges is geregeld bij het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG).

Naast de IJZ en de IGZ hebben ook de andere rijksinspecties die werkzaam zijn op het terrein van de jeugd een belangrijke rol zoals bijvoorbeeld de IVenJ. Die houdt samen met onder andere de IGZ en de IJZ toezicht op de uitvoering van taken en organisaties en besturen op het terrein van Veiligheid en Justitie zoals de Justitiële Jeugdinrichtingen.




Het toezien op de kwaliteit in algemene zin en toezien op de naleving van de wettelijke eisen richten zich de komende jaren naast aandacht voor de veiligheid vooral op de volgende inhoudelijke speerpunten:

- samenhang en integraliteit in de zorg;
- samenhang in en kwaliteit van verzorging, opvoeding en behandeling;
- lichtere en nieuwe vormen van zorg;
- passende zorg voor kwetsbare groepen;
- sluitend toezicht op de naleving.

In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op hoe dat toezicht wordt uitgevoerd.

## 3.3 Calamiteitentoezicht

Een calamiteit is een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige. De inspectie zal vervolgens naar aanleiding van een dergelijke gebeurtenis besluiten tot calamiteitentoezicht. De nieuwe wet schrijft een verplichte melding voor door de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling van calamiteiten aan de inspectie. De inspectie kan deze partijen verzoeken vervolgens een feitenonderzoek naar de situatie te doen. Waar de inspectie dat nodig oordeelt zal zij zelf onderzoek verrichten en bekijken hoe de handhaving verder moet worden ingericht om doelgericht tot verbetering te komen. De inspectie zal gelet op de integraliteit van de hulpverlening en waar sprake is van calamiteiten die optreden in trajectenaanpakken dit calamiteitentoezicht in samenwerking met andere inspecties uitvoeren. Waar zij dit effectief en efficiënt vindt kiest zij hierbij bij voorkeur de inzet van het Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken.
Wanneer er sprake is van een calamiteit dan biedt de inspectie de instellingen de mogelijkheid om hier zelf van te leren. Dit leren is het meest effectief wanneer de instelling zelf onderzoek doet en zelf besluit hoe zij de risico’s op herhaling vermindert. De inspectie toetst daarbij de onderzoeksopzet waarbij de uitkomst aanleiding kan zijn om aanvullende eisen te formuleren. Ze kan ook besluiten om alsnog het onderzoek zelf uit te gaan voeren. Uiteraard hoort daarbij dat de inspectie de uitkomsten van het onderzoek toetst. De inspectie zal daarbij scherper toezien op een instelling als die onvoldoende aantoont geleerd te hebben van een calamiteit.

## 3.4 Toezicht naar aanleiding van signalen van burgers en professionals

Mensen weten de inspectie steeds beter en vaker te vinden. Dit is voor de inspectie aanleiding geweest om haar werkwijze met betrekking tot klachten van burgers tegen het licht te houden en aan te passen. De inspectie spreekt sindsdien van *signalen van burgers*, omdat het niet altijd klachten over de jeugdzorg betreft, maar bijvoorbeeld ook zorgen of vragen. De inspectie vindt deze signalen erg belangrijk net als de signalen die zij van professionals krijgt, omdat deze

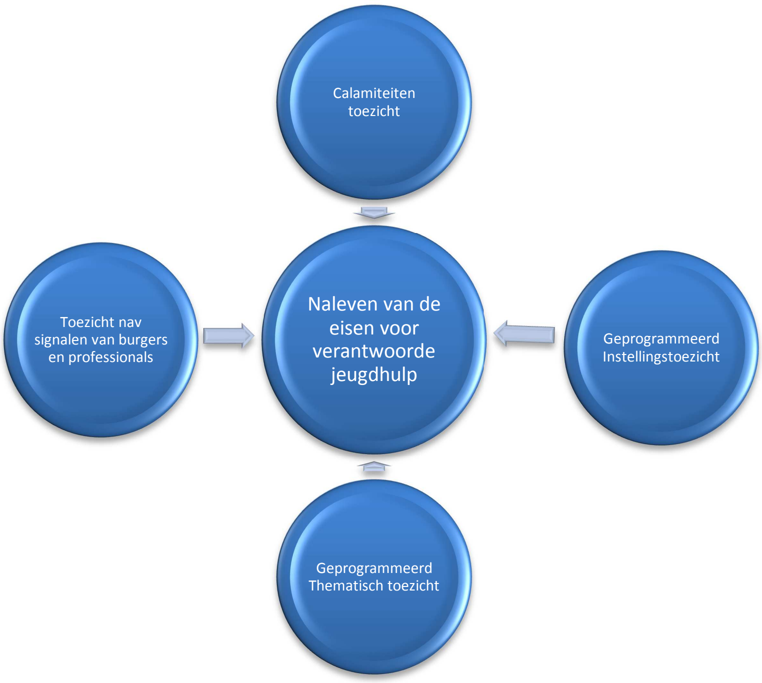
relevante informatie kunnen bevatten over de kwaliteit van de instellingen waar zij toezicht op houdt.
Een signaal kan dusdanig van aard en ernst zijn dat onverwijld onderzoek en optreden door de inspectie noodzakelijk is. Er zijn daarnaast drie manieren waarop de inspectie met het signaal van een burger of een professional om kan gaan. Afhankelijk van de ernst van het onderwerp, neemt de inspectie direct contact op met de betreffende instelling, brengt het ter sprake bij het eerstvolgende inspectiebezoek of registreert het als signaal over de kwaliteit van de zorg in een bepaalde instelling. Door signalen te registreren krijgt de inspectie informatie die is te gebruiken in het toezicht op de betreffende instelling.
Is het signaal van de burger feitelijk een concrete klacht, dan verwijst de inspectie de burger door naar de klachtencommissie van de betreffende instelling, omdat het conform de wet niet de bedoeling is dat de inspectie individuele klachten inhoudelijk in behandeling neemt en beoordeelt. Daarbij geeft zij ook aan dat men contact op kan nemen met een onafhankelijke vertrouwenspersoon of organisaties die kunnen adviseren en ondersteunen bij het indienen van de klacht.
Er wordt in lijn met de voornemens die er voor de gezondheidszorg zijn een kwalitatief hoogwaardig ‘Zorgloket’ opgericht dat een zorgombudsfunctie gaat vervullen. Naast de taak van het Zorgloket om burgers met klachten goed op te vangen gaat het Zorgloket de behandeling van de klachten actief monitoren door middel van een klachtvolgsysteem. Het Zorgloket informeert de inspectie periodiek over haar belangrijkste bevindingen (aantal klachten, de aard van de klachten en de doorlooptijd van de afhandeling). De inspectie gebruikt deze informatie om toe te zien op de kwaliteit van zorg en hoe zorgaanbieders omgaan met klachten van burgers en handhaaft zo nodig op grond van die informatie[2].

[2] De positie en de taken van het Zorgloket zijn thans nog onderwerp van uitwerking en zullen rond de zomer 2013 duidelijk zijn als de minister van VWS daarover de Tweede Kamer in een brief informeert (zie verslag plenair debat in de Tweede Kamer van 14 maart 2013 over de rapporten Sorgdrager en Van der Steenhoven).

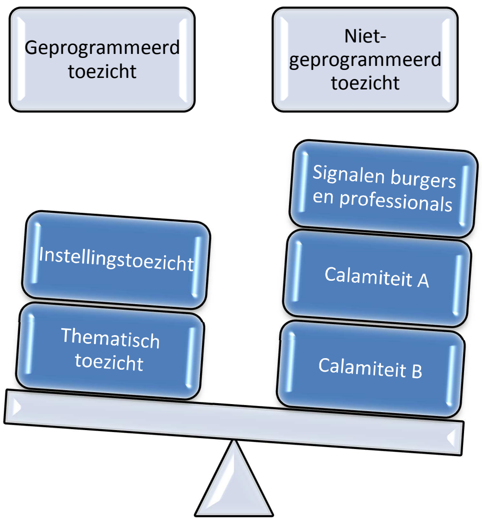
# Hoofdstuk 4 De wijze waarop toezicht wordt gehouden

## 4.1 De balans in het toezicht

De inspectie hanteert een mix aan toezichtinstrumenten: instellingsgericht toezicht, thematisch toezicht en toezicht naar aanleiding van calamiteiten.




In het werk van de inspectie is een goede balans nodig tussen geprogrammeerd instellings- en thematisch toezicht en niet-geprogrammeerd toezicht naar aanleiding van calamiteiten.



De koers van de inspectie is er een waarbij zij slagvaardig en snel onderzoek doet naar aanleiding van calamiteiten of actuele ontwikkelingen. Zij blijft uiteraard aandacht houden voor de systeemkwaliteit en haar eigen positie. Zij wil bereiken dat het toezicht beter aansluit bij de behoefte aan actueel en op dat moment noodzakelijk oordeel over de kwaliteit.

## 4.2 Toezicht in de regio's

De inspectie treedt snel en direct op. Dit resulteert in aantoonbare verbetering van de zorg. Dit komt onder meer tot uiting in het toezicht op de instellingen binnen de regio's. De inspectie heeft Nederland onderverdeeld in vijf regio's, waarbij een regio bestaat uit een aantal provincies[3]. Binnen een regio is een coördinerend inspecteur met een aantal inspecteurs verantwoordelijk voor de contacten met de provincies en de in deze regio werkzame (jeugdzorg)instellingen en bureaus jeugdzorg.
Jaarlijks stellen de inspecteurs regionale toezichtplannen op, waarin staat welke toezichtactiviteiten er dat jaar plaats gaan vinden bij de jeugdzorginstellingen in het land. De inspectie hanteert voor het regionale toezicht algemene uitgangspunten waaraan alle plannen moeten voldoen, waardoor de aanpak en werkwijze binnen de verschillende regio's eenduidig en vergelijkbaar is. Binnen deze kaders worden per regio prioriteiten gesteld in de toezichtactiviteiten. Om te komen tot deze prioritering baseren de inspecteurs zich op diverse bronnen, zoals de resultaten van thematische toezichtprojecten, meldingen van calamiteiten door instellingen, incidentenanalyses van instellingen en de daarop gebaseerde verbetermaatregelen, signalen van burgers en professionals over instellingen in de jeugdzorg, de jaarverslagen van de jeugdzorginstellingen, afgelegde inspectiebezoeken en gesprekken met de gemeenten.
Binnen het regionale toezicht wordt ook de follow-up van eerder gedaan onderzoek gepland. De inspecteurs gaan binnen hun regio's na in hoeverre instellingen aanbevelingen van de inspectie overnemen en of dit leidt tot de gewenste verbeteringen.

## 4.3 Risicogebaseerd toezicht

De inspectie houdt risicogebaseerd toezicht, wat betekent dat de inspectie toezicht houdt op die plaatsen waar volgens haar inschatting de risico's van kwaliteitstekorten of de onveiligheid voor de jongeren het grootst zijn. Deze inschatting maakt zij op basis van een zo breed mogelijke risicoanalyse van de verschillende aanbieders van jeugdzorg.

De inspectie voert een selectief toezicht waarbij zij een systematische en op analyse gestoelde keuze maakt van de toezichtactiviteiten. Zij beschikt over een op het toezicht toegesneden kennis en over een daartoe goed ingerichte kennishuishouding. Zij werkt met een op de onderscheiden werksoorten in de jeugdhulp gedifferentieerd risicomodel. Dit stelt haar in staat om zowel voor het programmatische deel van haar toezicht als bij de inschatting van de aard en patronen van signalen en meldingen van calamiteiten tot de juiste maatvoering en vorm van het toezicht te komen. De informatie die voor deze risicogestuurde werkwijze wordt verzameld en de analyses

[3] Waar provincie staat, wordt tevens stadsregio bedoeld.

daarvan gebruikt de inspectie ook zoveel mogelijk om bij te dragen aan het beeld over de staat van de jeugdzorg. Hiermee wordt verwacht dat de bij de inspectie aanwezige kennis en informatie zo breed en zo doelmatig mogelijk kan worden gebruikt voor het beleid en de sector. De inspectie werkt met een risicoprofiel per instelling (zie tekening).




*Noot: Vanaf 2013 vervangt het Jaardocument Jeugdzorg de in de WJZ verplicht gestelde financiële jaarrekening, het kwaliteitsjaarverslag en het klachtenjaarverslag van de instellingen.*

## 4.4 Systeemgericht toezicht

Om de toezichtlasten en toezichtdruk voor de sector te beperken zet de inspectie waar dat kan in op systeemgericht toezicht. Daarbij maakt zij gebruik van wat de instellingen zelf aan interne controle doen en aan regulering van hun kwaliteit bijvoorbeeld met hun kwaliteitszorgsystemen, interne auditing en metingen van cliënttevredenheid. Hoewel de voorwaarden daarvoor in de sector nog in ontwikkeling zijn wil de inspectie de eerste stappen gaan zetten door meer gebruik te maken van de elementen die er wel zijn zoals de certificering van instellingen. Deze systeemgerichte benadering krijgt bijvoorbeeld een plek door periodieke beoordeling door de inspectie van de interne systemen die de instelling gebruikt voor de registratie, analyse en verbetering van incidenten.

## 4.5 Steunen op en aansluiten bij de certificering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering

De organisaties die de kinderbescherming en jeugdreclassering uit gaan voeren zullen onder een regime van certificering vallen. Certificering is gericht op de beoordeling van de opzet van een

kwaliteitszorgsysteem. De inspectie houdt toezicht op de naleving van de eisen die op grond van deze wet gelden voor de gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren[4]. Zij ziet ook toe op de certificerende instelling. Zij toetst in de regel niet of de gecertificeerde instelling voldoet aan de certificatie-eisen omdat die verantwoordelijkheid bij de certificerende instelling ligt.

De inspectie steunt zoveel mogelijk op de certificering als zij in haar toezicht aan de vraag toekomt hoe het kwaliteitssysteem van de instelling is opgezet. Bij het uitvoeren van toezicht op de jeugdbescherming en de jeugdreclassering zal de inspectie in eerste aanleg kijken naar de certificering en wat het rapport daarover zegt om dan te beslissen of zij het kwaliteitssysteem moeten herbeoordelen of niet. De inspectie kijkt verder dan de opzet van dit systeem en beoordeelt de werking daarvan. Zij doet dit door gerichte onderzoeken naar de werking in de praktijk.

De inspectie en certificerende instelling leggen afspraken vast over de informatie-uitwisseling en afbakening van controle en toezicht. Dit is efficiënt en voorkomt onnodige toezichtlasten. Dit betekent bijvoorbeeld dat over en weer het certificeringschema zo veel mogelijk aansluit op de toetsingskaders van de inspectie, de kwaliteitskaders uit de branche en de beroepsrichtlijnen.

## 4.6 Toetsingskaders, instrumenten en bronnen

De inspectie richt haar toezicht op verschillende manieren in. Via inspectiebezoeken, werkbezoeken en gesprekken houden inspecteurs per regio toezicht op de instellingen. Aandachtspunten uit de risicoanalyse, signalen van burgers en professionals, meldingen van calamiteiten, maar ook de implementatie van toegezegde verbetermaatregelen komen daarbij aan de orde.

De inspectie werkt bij het uitvoeren van het toezicht met toetsingskaders. Zij baseert die kaders mede op de kwaliteitskaders die het veld maakt en de richtlijnen die de professionals kennen voor verantwoorde jeugdhulp. Belangrijk is dat de inspectie die kaders actueel en compleet houdt. Dat is onder andere nodig omdat er steeds meer zogenaamde combi-instellingen in de jeugdzorg zijn terwijl de bestaande kaders daar nog niet op waren ingericht.

***Voorbeeld van een deel van het toetsingskader voor het toezicht op het leefklimaat in instellingen voor jeugdzorg plus.***

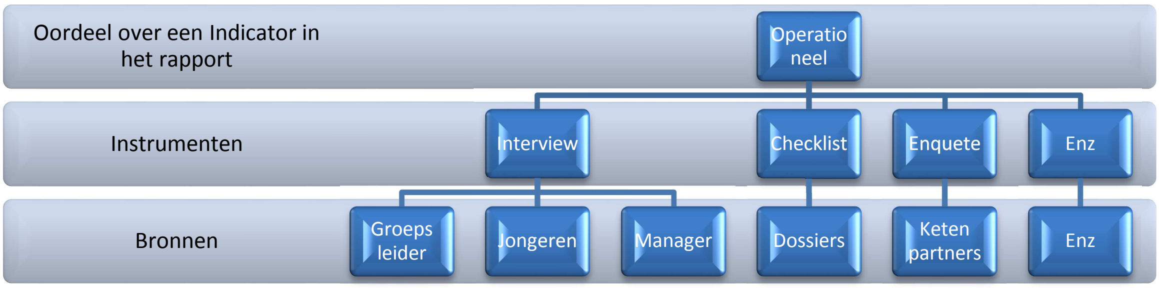
| *Thema's* | *Criteria* | *Indicatoren* | *Bronnen* |
|---|---|---|---|
| *Dagprogramma (leefgroep, vrije tijd)* | *De instelling zorgt dat het dagprogramma voldoende aansluit op de behoeften van jongeren* | *jongeren ervaren dat het dagprogramma aansluit bij wat ze willen en aankunnen.*<br>*medewerkers passen binnen de mogelijkheden het dagprogramma aan op wat jongeren willen en aankunnen* | *Jongeren*<br>*Medewerkers*<br>*Dagprogramma* |
| | *De instelling zorgt voor voldoende en gevarieerd aanbod in het dagprogramma* | *jongeren ervaren dat er voldoende dagprogramma is met een gevarieerd aanbod.*<br>*medewerkers zorgen voor voldoende dagprogramma met een gevarieerd aanbod* | *Jongeren*<br>*Medewerkers*<br>*Dagprogramma* |
| | *De instelling zorgt ervoor dat de jongeren voldoende invloed kunnen hebben op het dagprogramma* | *jongeren ervaren dat zij invloed hebben op de invulling van het dagprogramma.*<br>*medewerkers bieden jongeren de mogelijkheid om* | *Jongeren*<br>*Medewerkers* |

[4] Voor zover het niet gaat om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen zoals het reclasseringstoezicht en de reclasseringsbegeleiding bij een voorwaardelijke veroordeling. In dat geval ligt het toezicht bij de IVenJ.

*invloed te hebben op de invulling van het dagprogramma.*

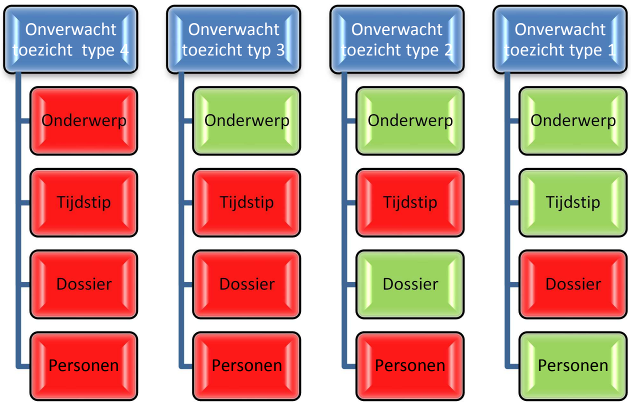
De inspectie hanteert bij haar onderzoeken verschillende op de bronnen afgestemde instrumenten zoals leidraden voor interviews en gesprekken met jongeren, medewerkers, managers en bestuurders van instellingen. Centraal in haar toezicht en haar werkwijze staat haar waarneming van de uitvoering.

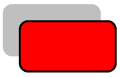
Het zichtbare deel van het werk van de inspectie bestaat in de regel uit een rapportage van de bevindingen en conclusies. Zo nodig doet de inspectie voorstellen voor verbetering. Het rapport is eigenlijk als het zichtbare deel van een ijsberg (zie onderstaand schema). Aan een rapport ligt een onderzoek ten grondslag waarin de inspectie werkt met gestandaardiseerde toetsingskaders, een ruim arsenaal aan onderzoeksinstrumenten. Daarbij put zij zo veel mogelijk uit verschillende informatiebronnen.



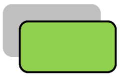

## 4.7 Onverwacht toezicht

Het toezicht vindt in principe onverwacht plaats. Wanneer aankondiging noodzakelijk is, zal het bezoek onverwachte elementen bevatten. De inspectie hanteert daarom verschillende varianten van onverwacht toezicht (zie tekening). Daarbij wordt de instelling niet of gedeeltelijk op de hoogte gebracht wanneer de inspectie langskomt, wat het onderwerp is van haar bezoek, welke dossiers zij wil inzien en welke personen zij wil spreken. Welke van deze elementen vooraf bekend worden gemaakt hangt af van de aard van het toezicht, het onderwerp van het toezicht en het gewenste beoogde effect. Het is niet altijd nodig alle elementen onbekend te houden om goed (onverwacht) toezicht uit te voeren. Soms is het echter nodig om wel afspraken te maken over het bezoek en het toezicht zodat men er zeker van is dat mensen met wie  moet worden gesproken 'in huis zijn'.



Element van het onderzoek/de inspectie dat niet vooraf bekend is gemaakt bij de instelling(en).

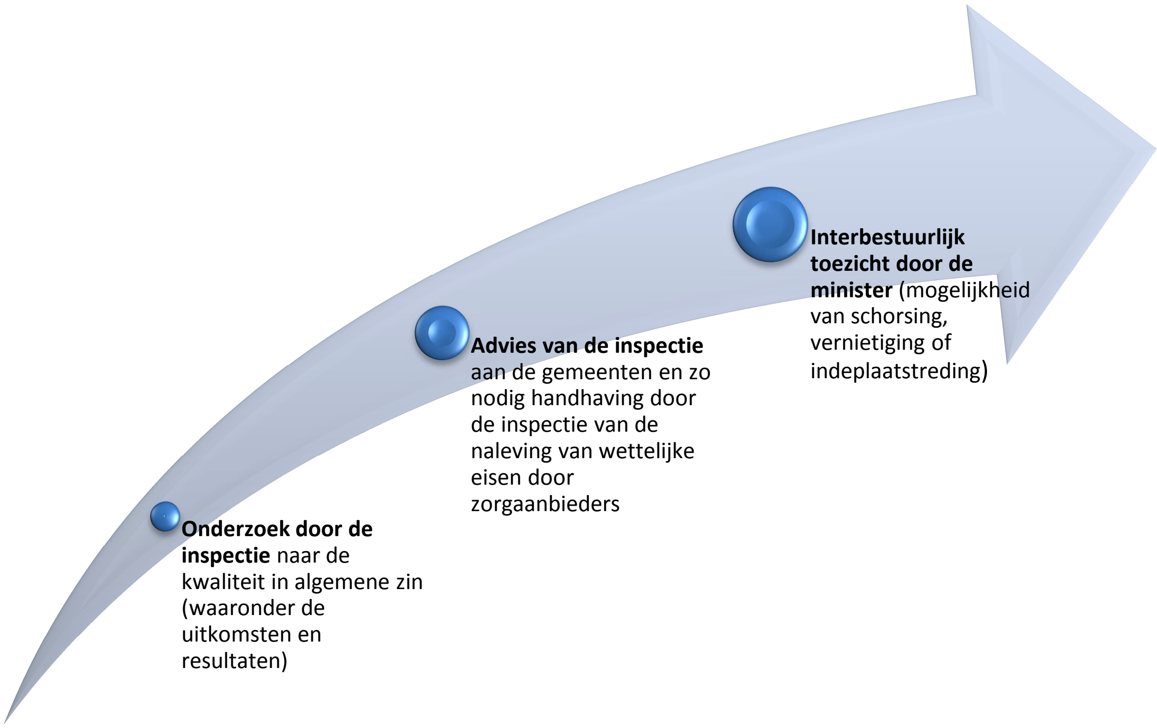


Element van het onderzoek/de inspectie dat wel vooraf bekend is gemaakt bij de instelling(en).

# Hoofdstuk 5 Interventie

## 5.1 Vasthoudend en adviserend over de kwaliteit in algemene zin

Het onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin (zie paragraaf 3.1) en de bevindingen en de oordelen van de inspectie daarover zijn van belang voor de ministers en hun stelselverantwoordelijkheid. De minister wordt geacht interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de gemeenten. Het onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit in algemene zin omvat ook de uitkomsten van de werking van het jeugdstelsel. De inspectie verzamelt informatie over en beoordeelt de door zorgaanbieders geleverde zorg. Zij betrekt daarin ook de uitkomsten en resultaten van die zorg voor de jongeren en de gezinnen ('de outcome'). Deze zijn immers mede een resultante van de door de gemeente(n) gekozen inzet van en organisatie van de toegang tot dat zorgaanbod. De inspectie richt het toezicht zo in dat de reikwijdte daarvan voor de gemeente(n) en voor het rijk een relevant beeld oplevert over de werking van het stelsel. Zij ondersteunt hen met deze beelden in het waarmaken van ieders bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van die zorg en de lokale, bovenregionale en landelijke werking van het stelsel.
Als de inspectie van oordeel is dat de jeugdhulp op lokaal of bovenregionaal niveau niet de gewenste resultaten of uitkomsten oplevert dan kan zij de gemeente(n) een advies geven om maatregelen te nemen. Dat advies kan ook gericht zijn op de wijze waarop de gemeente(n) deze zorg organiseren. Uiteraard doet de inspectie dat advies zo nodig in aanvulling op of in combinatie met eventuele handhavende maatregelen die zij rechtstreeks treft bij individuele zorgaanbieders als hun kwaliteit of naleving van wet- en regelgeving tekort schiet (zie paragraaf 5.2). Over de wijze waarop dit advies kenbaar wordt gemaakt aan de gemeente en hoe deze daarmee omgaat worden nog nadere afspraken gemaakt tussen de gemeenten en de inspectie.
Mocht het advies geen effect hebben of treedt er geen aanmerkelijke verbetering op in de resultaten en de uitkomsten dan kan de inspectie de ontstane situatie en ontwikkelingen onder de aandacht brengen van de minister. Deze kan dan op zijn beurt overwegen om tot maatregelen over te gaan die hij in het kader van interbestuurlijk toezicht tot zijn beschikking heeft.




## 5.2 Vasthoudend en handhavend op de naleving van de wettelijke eisen

De inspectie heeft verschillende mogelijkheden om instellingen tot verbeteringen van de zorg aan te zetten of de kwaliteitsregels beter na te leven. Zo maakt zij afspraken met de betrokken instelling over te treffen verbetermaatregelen en bewaakt zij de nakoming daarvan en doet zo nodig opnieuw onderzoek om na te gaan of de verbeteringen effect hebben. Zij brengt het rapport met bevindingen en de aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit actief in de openbaarheid. Daarmee houdt de inspectie bij de betrokken instellingen druk op het aanpassen en verbeteren van de zorg. De inspectie heeft een handhavende taak. Doel van handhaving is in voorkomende gevallen een einde te maken aan niet verantwoorde hulp en de kwaliteit van jeugdhulp te verbeteren. De wijze van handhaven en de mate waarin zal gebaseerd zijn op een transparant handhavingsbeleid.
De maatregelen die de inspectie neemt om de normen voor goede jeugdhulp te handhaven zijn divers en verschillen in zwaarte. De inzet daarvan is responsief: de ernst en de herhaling van niet-naleven of overschrijding van de norm bepaalt welk sanctiemiddel wordt toegepast. De sanctiemiddelen worden in handen gelegd van de inspectie.

In het kader van de Hervormingsagenda Rijksoverheid wordt overigens gewerkt aan het vergroten van de slagkracht van inspecties. Dit gebeurt door het handhavingsinstrumentarium te ontwikkelen en harmoniseren en meer uniforme afspraken vast te leggen over de rol, positionering en

bevoegdheden van de inspecties in relatie tot hun omgeving. Vanzelfsprekend zal indien nodig worden aangesloten op de resultaten van de uitwerking van de hervormingsagenda op dit punt.




In principe zijn alle bevindingen en oordelen van de inspectie openbaar. Zij worden op de website van de inspectie geplaatst (actieve openbaarmaking). Daartoe behoren in ieder geval de inspectierapporten, het jaarwerkprogramma en het jaarlijks verslag van werkzaamheden van de inspectie. Adviezen van de inspectie aan het Rijk of de gemeenten zijn openbaar net als de handhavende maatregelen zoals het instellen van verscherpt toezicht of een bevel van de inspectie. Per definitie geldt die openbaarheid ook voor de standpunten die de inspectie op haar website publiceert.

De toetsingskaders van de inspectie zijn openbaar. Door de toetsingskaders openbaar te maken draagt de inspectie bij aan de ontwikkeling van sectorbrede (veld)normen en uitgangspunten.

De inspectie wil niet volstaan met alleen oordelen en bevindingen per onderzoek. Zij geeft waar mogelijk over meerdere onderzoeken heen analyses van patronen die uit het toezicht naar voren komen. Dit draagt bij aan de beleidsvorming maar zeker ook aan de verbetering van de kwaliteit en professionalisering van de werkers in de jeugdzorg.

De inspectie spreekt het lerend vermogen van de sector aan en draagt daaraan bij door middel van een bestuurlijke dialoog, ontmoeting met belangrijke sleutelfiguren en (bijdragen aan) congressen over ontwikkelingen en thema’s die uit het toezicht naar voren komen. In dat licht is de inspectie voor de burger, bestuurder, professional and ook de politiek een orgaan met kennis van zaken

waarop men een beroep kan doen als men op zoek is naar kennis en informatie. Dat betekent ook dat zij in de komende jaren haar kennis en informatie uit het toezicht stelselmatig en zo toegankelijk mogelijk beschikbaar maakt. Dat kan bijvoorbeeld mede op basis van de informatie zijn die de inspectie voor haar risicogestuurde aanpak verzamelt en de analyses die daarmee worden gemaakt.
Waar dat meerwaarde oplevert schetst zij patronen, trends en structuren in de informatie of kennis over de jeugdhulp. De inspectie doet dat zoveel mogelijk in combinatie met de informatie en kennis van andere toezichthoudende, professionele of wetenschappelijke organisaties of kennisinstituten op het terrein van de jeugdhulp.

Snel en direct optreden en tot aantoonbare verbeteringen komen, dat is het kenmerk van het toezicht. Het verscherpt toezicht is daar een voorbeeld van. Dit betekent dat de instelling extra in de gaten wordt gehouden. De instelling moet aan de inspectie een plan laten zien waarin de instelling schrijft wat ze doet om de situatie zo snel mogelijk te verbeteren. Dat plan moet naar het oordeel van de inspectie voldoen aan de criteria dat het volledig, realistisch en ambitieus is. De instelling informeert de inspectie over de uitvoering van dit plan én over de behaalde resultaten. De inspectie bepaalt zelf wanneer zij tot hertoetsing overgaat. Als bij de hertoets de vereiste resultaten zijn behaald, dan heft de inspectie het verscherpt toezicht op. Op de website staat welke instellingen onder verscherpt toezicht staan.

De inspectie gaat in de komende jaren bij haar oordelen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en/of de raad van toezicht voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg in de onderzochte instellingen betrekken. Een belangrijk instrument voor de inspectie is het aanspreken van bestuurders van instellingen die steken laten vallen. De inspectie zal dan een zwaar bestuurlijk gesprek voeren met bestuurders en interne toezichthouders als de nodige verbeteringen (te lang) uitblijven. Dit is in lijn met de algemene ontwikkeling in de zorg om meer aandacht te schenken aan die bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid. Verder zullen de inspecteurs de raden van bestuur en de raden van toezicht nadrukkelijker dan voorheen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de veiligheid van de geleverde zorg.

De inspectie zet haar capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in en vindt het daarom belangrijk veel aandacht te schenken aan de verdere ontwikkeling van haar eigen werkwijze en professionaliteit. Het inzetten op meer handhaven en op het aanspreken van de bestuurlijk verantwoordelijken voor de kwaliteit brengt een cultuurverandering voor de inspectie met zich mee. Om gezaghebbend op te kunnen treden is het noodzakelijk blijvend te investeren in kennis, kwaliteit en professionaliteit van de organisatie en medewerkers. Het betekent dat de medewerkers die het toezicht uitvoeren de daarvoor benodigde kennis, vaardigheden en opvattingen moeten (gaan) bezitten.

# Hoofdstuk 6 Concreet

*Kijken naar de praktijk en naar de werking*

- Inspecteurs komen stelselmatig op de werkvloer en geven ervaringen van kinderen en hun ouders een plaats in het toezicht.
- De inspectie krijgt zicht en houdt zicht op wat in de dagelijkse praktijk de kwaliteit van de zorg is die wordt geleverd, inclusief de resultaten.
- Daarbij gaat het ook om de de kwaliteit van de zorg zoals het kind en de ouders die ervaren.

*De balans van het geprogrammeerd toezicht*

- Met de vierjaarlijkse meerjarenvisie houdt de inspectie de toezichtvisie actueel.
- Calamiteitentoezicht moet snel en compact.

*Minder last en meer samenwerkend*

- De inspectie geeft de onderlinge uitwisseling tussen inspecties actief vorm zeker als het om calamiteiten en ernstige signalen gaat over de kwaliteit van de zorg of het (dis)functioneren van instellingen in het bijzonder.
- De inspectie bewaakt en volgt structureel haar werkwijze met instrumenten als tevredenheidsonderzoeken onder de instellingen na afloop van een inspectieonderzoek. Daartoe hoort ook de beoordeling om als inspectie in aanmerking te komen voor een bewijs van goede dienstverlening.
- Alert zijn bij het formuleren van aanbevelingen: niet onnodig leiden tot bureaucratie of lastendrukverzwaring.
- Informatie van andere inspecties en van cliëntenorganisaties meenemen in het onderzoek of bij de programmering.
- Aansluiten bij bestaande (interne) kwaliteitssystemen en -instrumenten zoals HKZ-certificering.

*Vasthoudend en handhavend*

- De inspectie geeft een schriftelijk bevel als in verband met gevaar voor de veiligheid of de gezondheid redelijkerwijs maatregelen geen uitstel kunnen lijden. Het bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen en kan door de ministers zo nodig worden verlengd.
- Zo nodig zet de inspectie bij haar toezicht ook verschillende hierna verder toe te lichten instrumenten in: het verscherpt toezicht en de lichte tot zware varianten van onverwacht toezicht.

- De inspectie hanteert verschillende varianten van onverwacht toezicht, waarbij de instelling vooraf niet of gedeeltelijk op de hoogte gebracht wordt van onderwerp, tijdstip, dossier en personen van de voorgenomen inspectie.
- De inspectie betrekt bij haar oordelen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en/of de raad van toezicht voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg in de onderzochte instellingen.
- De inspectie bewaakt nadrukkelijk en systematisch of instellingen de toezeggingen nakomen die zij doen naar aanleiding van onderzoeken.
- Zichtbaarder worden in de handhavende taak bijvoorbeeld door haar oordelen op internet te zetten.
- In principe houdt de inspectie onverwacht toezicht en zet zij ten minste één van de varianten van onverwacht toezicht in.

*Stimulerend, lerend en in dialoog*

- De inspectie stelt aan de sector haar kennis en inzichten ter beschikking en draagt bij aan het opstellen van die kwaliteitseisen en (veld)normen.
- De inspectie spreekt het lerend vermogen van de sector aan en draagt daaraan bij.
- De inspectie zorgt ervoor dat haar kennis en informatie uit het toezicht stelselmatig en zo toegankelijk mogelijk beschikbaar is.
- De informatie die voor deze risicogestuurde werkwijze wordt verzameld en de analyses daarvan gebruikt de inspectie ook zoveel mogelijk voor het beeld over de staat van de jeugdzorg.

*Openbaarheid*

- De rapporten, het jaarwerkprogramma, de meerjarenvisie en het jaarlijks verslag van werkzaamheden van de inspectie zijn openbaar en worden op de internetsite van de inspectie geplaatst.
- Per definitie geldt die openbaarheid ook voor de standpunten die de inspectie op haar website publiceert, zoals die over het vastpakken en vasthouden door medewerkers in de zorg van kinderen om hun agressie te reduceren.
- De toetsingskaders van de inspectie zijn openbaar. Door de toetsingskaders openbaar te maken draagt de inspectie bij aan de ontwikkeling van sectorbrede (veld)normen en uitgangspunten.

*Beleidsondersteuning*

- De inspectie voorziet de bewindslieden en gemeentebesturen van geaggregeerde informatie over aspecten van het functioneren van de instellingen. Verder meldt de inspectie signalen over uitvoering van beleid. Als dat nodig is, dan levert de inspectie daarbij ook voorstellen tot verbetering van de kwaliteit in het algemeen.

*Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid*

- De inspectie wordt in alle gevallen betrokken bij de beoordeling van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen en het opstellen van wet- en regelgeving.

*Normontwikkeling*

- Ontbreken kwaliteitseisen of veldnormen dan probeert de inspectie het veld eerst te bewegen alsnog zelf normen te laten ontwikkelen. Lukt dit niet dan neemt de inspectie waar nodig aanvullende en concrete toezichtnormen op in haar toetsingskader(s). Zij werkt daarbij toe naar objectiveerbare normen om zo ook de transparantie van haar oordelen te vergroten.

*Afhandeling van signalen van burgers (en professionals)*

- Signalen die de inspectie rechtstreeks bereiken handelt zij ordentelijk en zorgvuldig af. Zij betrekt deze bij haar toezicht.
- Is het signaal van de burger feitelijk een concrete klacht, dan verwijst de inspectie de burger door naar de klachtencommissie van de betreffende instelling. Daarbij geeft zij ook aan dat men contact op kan nemen met een onafhankelijke vertrouwenspersoon of organisaties die kunnen adviseren en ondersteunen bij het indienen van de klacht.
- De inspectie ziet toe op de goede werking van het klachtrecht. Zij toetst of de klachtenprocedure goed is ingericht en of deze procedure goed werkt.

# Bijlage: het nieuwe stelsel op hoofdlijnen

## 1 Stelsel van jeugdhulp

In het nieuwe stelsel voor de jeugdhulp gaat het om de vormen van ondersteuning, hulp en zorg waarvoor de gemeente een voorziening moet inzetten indien een jeugdige opgroei- en opvoedingsproblemen heeft en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouders ontoereikend blijkt. De ondersteuning, hulp en zorg die de jeugdige en zijn ouders krijgen moeten de jeugdige in staat stellen gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer, rekening houdend met het ontwikkelingsniveau van de jeugdige.

Onder jeugdhulp verstaan we alle ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden aan jeugdigen en hun ouders. Verder valt er de ondersteuning onder die voor een jongere nodig is om zelfstandig te kunnen functioneren of deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer (voorheen begeleiding onder de AWBZ). Tot slot wordt tot de jeugdhulp gerekend de persoonlijke verzorging voor jeugdigen tot achttien jaar die naar de gemeenten wordt gedecentraliseerd vanuit de AWBZ.

De preventie valt niet onder het begrip jeugdhulp. Dit betekent onder andere dat de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor jeugdhulpaanbieders niet gelden voor het louter preventieve aanbod. Belangrijke doelen van de stelselwijziging moeten worden behaald door meer nadruk op preventie en de eigen verantwoordelijkheid van de ouders (eigen kracht) te leggen. Aansluitend daarop speelt dan de kwaliteit van de jeugdhulp zoals die door de aanbieders wordt aangeboden.

Kenmerkend voor het nieuwe stelsel is de gedachte één gezin, één plan, één regisseur. Indien er sprake is van meervoudige problematiek op meerdere sociale vlakken, zoals bijvoorbeeld opgroei-, opvoedings-, en psychische problematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, dient de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk integraal en in samenhang met andere hulp te worden verleend.

## 2 De verantwoordelijkheid van het Rijk

Het Rijk is systeemverantwoordelijk: het systeem van de wet moet het mogelijk maken de hoofddoelen te bereiken en het systeem zal daarop zo nodig moeten worden aangepast. Voor de lokale bestuurlijke verhoudingen en de interbestuurlijke verhoudingen is de Gemeentewet in principe het kader. Omdat het Rijk systeemverantwoordelijk is, is het (mede)aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten van het stelsel.

## 3 De verantwoordelijkheid van de gemeenten

De gemeente is verantwoordelijk om daar waar jeugdigen ondersteuning, hulp en zorg nodig hebben bij het opgroeien, hun zelfredzaamheid, hun maatschappelijke participatie en hun psychische problemen en ouders bij het opvoeden, een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen ten behoeve van die jeugdige, waardoor die in staat wordt gesteld gezond en veilig op te

groeien, te groeien naar zelfstandigheid, en dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren en het persoonlijk leven te structureren en daarover regie te voeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau. De gemeente is ook verantwoordelijk in die gevallen waarin een jeugdige of zijn ouders niet zelf met een verzoek of vraag komen, maar waarbij wel hulp wenselijk of noodzakelijk is en voor die vormen van jeugdhulp die verplicht zijn en waarvoor de jeugdrechter een rechterlijke machtiging inzake jeugdhulp in gesloten setting afgeeft. De gemeente krijgt ook de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De gemeente zal deze taken niet zelf gaan uitvoeren, maar zal hiervoor contracten afsluiten of subsidierelaties aangaan met gecertificeerde instellingen.

## 4 De verantwoordelijkheid van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Degene die voor de gemeente daadwerkelijk de jeugdhulp uitvoert wordt in de wet aangeduid als jeugdhulpaanbieder. Er worden eisen gesteld aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling dienen zich zo te organiseren dat dit redelijkerwijs in ieder geval leidt tot verantwoorde hulp, de beschikbaarheid van geestelijke verzorging, het hulpverleningsplan en het kwaliteitssysteem. Een jeugdhulpaanbieder zal daarbij aan systematische kwaliteitsbewaking, -beheersing en –verbetering moeten doen. Inhoudelijk sluit de nieuwe wet aan bij het kwaliteitsregime dat geldt voor de zorg. Voor vormen van jeugdhulp die overkomen uit de AWBZ of de Zorgverzekeringswet betekent dit dat het kwaliteitsregime overeenkomt met het regime dat geldt voor de vergelijkbare zorgvormen voor volwassenen.

## 5 De verantwoordelijkheid van de landelijk toezichthouder

Voor het toezichtregime wordt aangesloten op het kwaliteitsregime zoals dat in de wet staat. Om overlap tussen toezicht door het Rijk en de gemeenten te voorkomen, is er door de wetgever gekozen voor landelijk toezicht. De wet voorziet in instelling van het landelijk toezicht op de kwaliteit in algemene zin van het jeugdstelsel en op de naleving van de wet.

Het toezicht draagt maximaal bij aan:

- het behouden en bevorderen van de kwaliteit van de jeugdhulp in het nieuwe stelsel;
- het versterken van de positie van jongeren en hun ouders of verzorgers (de cliënten);
- de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid en de wet- en regelgeving die op het jeugdstelsel van toepassing is.

De gemeenten worden betrokken bij de uitvoering van het landelijk toezicht. Zij kunnen hun wensen kenbaar maken voor het jaarwerkprogramma van de inspectie.

## 6 De belangrijkste veranderingen in het toezicht op een rij

1. De inspectie richt zich bij het programmeren van het toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg in algemene zin en op de naleving van de wettelijke eisen niet alleen op het belang en de

wensen van Rijksoverheid maar ook op die van de gemeenten. Zo levert zij een betekenisvolle bijdrage aan de verantwoordelijkheid van het Rijk én van de gemeenten ten aanzien van het stelsel en van de uitvoering.

2. De handhaving komt in handen te liggen van de inspectie en is gebaseerd op een gedegen en transparant handhavingsbeleid.

3. De inspectie krijgt ruimere bevoegdheden en instrumenten om handhavende maatregelen te treffen ten aanzien van jeugdhulpaanbieders. Een evenwichtig samengesteld handhavingsinstrumentarium geeft de inspectie de mogelijkheden om snel en gericht jeugdhulpaanbieders of professionals tot verbetering aan te zetten én om bedreigingen van de kwaliteit van de jeugdhulp snel en effectief aan te pakken.

4. De doelstelling van de nieuwe wet en het nieuwe stelsel zijn gericht op integrale jeugdhulp. Dit brengt met zich mee dat ook de inspectie een integrale beoordeling van de kwaliteit van die hulp geeft. Een integrale informatieverzameling, een integrale beoordeling en een integrale interventie vormen de drie kenmerkende onderdelen van dit toezicht.

5. Er komt een intensivering van het bestaande samenwerkend toezicht op jeugdzaken. Daarbij is samenwerking in het landelijk toezicht op de jeugdhulp door de relevante rijksinspecties de norm zonder dat organisatiestructuren deze in de weg staan.